

О.В. Тильчик,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ

Стаття присвячена встановленню місця Служби безпеки України серед суб'єктів протидії тіньової економіці, формулюванню пропозицій щодо нормативного регулювання адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії “тінізації” національної економіки.

Ключові слова: тіньова економіка, ознаки тіньової економіки, незареєстрована економічна діяльність, адміністративно-правовий статус Служби безпеки України, правоохоронні органи.

Статья посвящена установлению места Службы безопасности Украины среди субъектов противодействия теневой экономике, формулировке предложений по нормативному регулированию административно-правового статуса Службы безопасности Украины как субъекта противодействия “тененизации” национальной экономики.

Ключевые слова: теневая экономика, признаки теневой экономики, незарегистрированная экономическая деятельность, административно-правовой статус Службы безопасности Украины, правоохранительные органы.

Paper is devoted to the place of the Security Service of Ukraine of combating shadow economy, formulation of proposals for the regulation of administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a subject against “shadow” of the national economy.

Keywords: shadow economy, signs of the shadow economy, unregistered economic activities, administrative and legal status of the Security Service of Ukraine and law enforcement agencies.

Нормальний розвиток суспільства, високий рівень соціального забезпечення в Україні прямо пов'язані зі зростанням рівня економічного розвитку та максимальним скороченням рівня тіньової економіки. На цьому акцентували увагу науковці: економісти, соціологи та юристи на пострадянському просторі тільки наприкінці 80-х – у 90 роках. Крім теоретичних напрацювань з розробки методів обчислення рівня тінізації вітчизняної економіки, були презентовані окремі політичні програми, що передбачали заходи в напрямі детінізації, які, однак, не мали системного характеру. Аналіз статистичних даних про динаміку стану тіньової економіки в Україні та рівень її зростання протягом останніх років до 50 відсотків від ВВП за різними методами обчислення (в тому числі за розрахунками Мінекономрозвитку у I кварталі 2015 року рівень тіньової економіки порівняно з відповідним періодом 2014 року збільшився ще на 5 % до 47 % від обсягу офіційного ВВП [1]), важко визнати ефективними застосовані в державі до цього часу заходи, як і неможливо не пропонувати нарощувати теоретичні знання щодо забезпечення протидії цьому явищу конкретними суб'єктами владних повноважень, діяльність яких пов'язана із реалізацією правоохоронної функції, зокрема Службою безпеки України.

Підґрунтям для цього дослідження стали роботи вітчизняних вчених: В.Т. Білоуса, З.С. Варналя, Ю.І. Кіржецького, І.І. Мазура, В.О. Мандибури, В.М. Поповича, В.А. Предбурського, О.П. Рябченко, В.О. Турчинова та інших, у яких проаналізовані проблеми виникнення тіньової економіки, механізми її функціонування як однієї із основних загроз економічній безпеці країни. Стосовно визначення ролі та статусу Служби безпеки України важливими є напрацювання О.М. Бандурки, О.М. Полковниченка, В.В. Сazonova, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиша та інших.

Завданнями цієї публікації є: встановлення ролі протидії тіньовій економіці в забезпеченні національної безпеки України; визначення місця Служби безпеки України серед суб'єктів такої протидії, формулювання пропозицій щодо нормативного регулювання адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії тінізації національно економіки, зокрема з урахуванням зовнішньополітичного курсу України на євроінтеграцію.

На сучасному етапі адміністративної реформи в Україні відбуваються суттєві зміни адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень, чітке визначення на нормативному рівні їх правового статусу важко переоцінити. Адже саме від цього залежить ефективність діяльності кожного суб'єкта та можливість забезпечення досягнення поставлених перед ним цілей. У розрізі означеного напряму нашого дослідження нині загострюються проблеми визначення статусу правоохоронних органів, зокрема Служби Безпеки України, з огляду на специфічне коло питань та широкі можливості, що використовуються, у першу чергу, для нейтралізації загроз національній безпеці.

Аналіз останніх публікацій дозволяє констатувати як значну увагу вчених та практиків до зазначених проблем, так і те, що залишається актуальним формулювання переліку функцій Служби безпеки України та повноважень на забезпечення виконання таких функцій з урахуванням необхідності усунення їх дублювання з повноваженнями інших суб'єктів, що реалізують правоохоронну функцію.

На цьому ж наголошується в Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України та вказується, що нехтування основними принципами забезпечення економічної безпеки призвело до важких економічних втрат, що особливо зросли в умовах сьогодення, акцентується на перспективності політики deregulation бізнесу в умовах Євроінтеграції. Реалізація цієї політики передбачає і такий напрям діяльності, як скорочення кількості регуляторних і контрольних органів у спосіб їх злиття або ліквідації, забезпечення усунення дублювання функцій між органами державного нагляду та контролю [2, с. 248]. У Стратегії сталого розвитку України 2020 року також звертається увага на реформування окремих напрямів діяльності органів управління у сфері забезпечення національної безпеки [3].

У статті 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” серед основних реальних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві на сучасному етапі державотворення в економіці називається “тінізація” національної економіки [4]. При цьому поняття тіньової економіки в зазначеному нормативному акті не розкривається, а звернення до теоретичних напрацювань теж не дозволяє чітко визначитися із тим, яке явище ним позначають. У наявних спеціальних дослідженнях зазначеного питання науковці констатують відсутність єдиного підходу як до формулювання ознак економічної діяльності, які дозволяють її віднести до “тіньової”, так і її джерел, детермінантів. Не зупиняючись докладно на характеристиці окресленої проблеми, зазначимо, що під “тіньовою економікою” розуміють як всю економічну діяльність, що з певних чи інших причин не врахо-

вується офіційною статистикою і не включається при підрахунках до показників національних рахунків. Це визначення, запропоноване Е. Фейгом, є найбільш широким. окремі науковці зважують зазначене поняття, вказуючи: "будь-яка діяльність у сфері тіньової економіки є злочинною", щоправда, далі зазначають, що при цьому не кожна така діяльність підпадає під норми чинного законодавства [5]. З останнім зауваженням важко погодитися, оскільки поняття злочину визначається в Особливій частині чинного Кримінального кодексу України, тому діяння, що не міститься в цьому правовому акті, не є злочином.

Такі розбіжності в окресленні меж та ознак явища, що називають "тіньовою економікою", негативно впливають на можливості формування ефективного механізму правового забезпечення протидії тінізації економіки. Зазначена проблема не є суто теоретична та перешкоджає формуванню зasad ефективної практичної діяльності суб'єктів протидії, як, власне, і визначеню системи суб'єктів такої протидії та їх правового статусу в межах їх загальної компетенції. Навряд чи в межах цієї публікації можливо запропонувати аналіз всіх підходів до визначення поняття тіньової економіки й однаково детально розглянути їх, та і це не є завданням в зазначеному дослідженні. Тому виділимо лише деякі тези, найбільш важливі для вирішення поставлених завдань.

В. А. Предборський, досліджуючи генезу виникнення тіньових економічних відносин у монографії "Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології", аналізує передумови виникнення явища "тіньова економіка" в розрізі загальнотеоретичних аспектів дослідження національної економічної безпеки, наголошує, що в гносеологічному аспекті проблеми економічної безпеки пов'язуються з розвитком філософських концепцій руху суспільних відносин, які екстраполюються на економічні відносини і характеризуються дедалі зростаючою асиметрією, втратою рівноваги та існуванням економічних форм (відносин) поза офіційно визнаною соціальною нормою, що переростає в економічну кризу [6, с. 13–21], яка є одним із детермінантів виникнення "тіньової економіки" [7, с. 4–9]. У тіньовому секторі економіки обертається тіньовий, тобто неврахований органами державного контролю капітал. Тіньова економіка має латентний характер.

Багатоаспектність та розгалуженість проявів тіньової економіки засвідчує безперспективність лише симптоматичних репресивних методів протидії тінізації у вигляді посилення контрольно-каральних функцій держави. Адже основними чинниками тінізації української економіки стали: висока витратність та низька рентабельність ведення бізнесу, обтяжлива податкова система, в якій фіскальна функція відіграє визначальну роль, знецінення вартості робочої сили, звуження внутрішнього ринку та нерозвиненість ринкових регуляторів визначення ціни ресурсів та чинників конкурентоспроможності, нездатність держави забезпечити прозорі умови діяльності та гармонізувати економічні інтереси суб'єктів економіки [8, с. 50].

Зважаючи на те, що основним нормативно-правовим актом, у якому згадується про тіньову економіку як загрозу національним інтересам та національній безпеці країни, як було зазначено вище, є Закон України "Про основи національної безпеки України" [4], логічно починати з'ясування питання статусу суб'єктів протидії цьому явищу із аналізу положень саме цього документу та пов'язаних із ним.

У першу чергу, констатуємо, що в статті 4 Закону України "Про основи національної безпеки України" визначено Службу Безпеки України суб'єктом забезпечення національної безпеки [4]. Цій нормі кореспондує стаття 2 Закону України "Про Службу безпеки України", у який наголошується, що до завдань

Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших противі правних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [9].

Логічним продовженням правового забезпечення окресленого напряму стала Стратегія національної безпеки України, у якій зазначається, що протидія “тінізації” національної економіки здійснюється з використанням інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації [10].

Відповідь на питання про набір конкретних обов’язків та прав суб’єктів протидії, а як зрозуміло з наведених вище норм, до них відноситься Служба безпеки України, доцільно шукати в Законі України “Про Службу безпеки України” як джерелі основної інформації про правовий статус названої служби.

Зрозуміло, базовою є теза про те, що СБУ є правоохоронним органом спеціального призначення, в її діяльності поєднуються правоохоронна функція та спеціальна – контррозвідувальна. Цим СБУ відрізняється від інших органів, яким належить правоохоронна функція. У розділі 4 зазначеного Закону “Про Службу безпеки України” серед обов’язків та прав Служби безпеки України прямо не назване забезпечення протидії тіньовій економіці.

Аналіз положень статей 24 та 25 Закону України “Про Службу безпеки України” [9] дозволяє виділити низку обов’язків та прав, які пов’язані із зазначеним напрямом діяльності. Це такі обов’язки, наприклад: здійснювати відповідно до законодавства України профілактику правопорушень у сфері державної безпеки; брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в’їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил, приймати рішення про заборону в’їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України, про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну тощо. Для виконання зазначених обов’язків СБУ надаються права, зокрема: складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Відповідно до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення уповноважені посадові особи Служби безпеки України мають право складати протоколи про правопорушення, передбачені статтями: 164 (у частині, що стосується правопорушень у галузі господарської діяльності, ліцензії на проведення якої видає ця Служба), статті 172-4 – 172-9 (адміністративні правопорушення, пов’язані із корупцією), 195-5 “Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації”, 212-2 “Порушення законодавства про державну таємницю” (крім пункту 9 частини першої), 212-5 “Порушення порядку обліку, зберігання, і використання документів та інших носіїв інформації, що містять службову інформацію” і 212-6 “Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем”) [11]. Фактично тільки перша із наведених статей та статті про адміністративні правопору-

шення, пов'язані із корупцією, можуть бути віднесені до діяльності СБУ за напрямом протидії тіньовій економіці.

Ефективність застосування заходів протидії тіньовій економіці правоохоронними органами залежить від вміння відрізняти та раціонально диференціювати “тіньові” правопорушення за рівнем їх об'єктивної соціальної небезпеки та економічної шкоди, справедливо застосовуючи відповідно до вчинених правопорушень диференційовані санкції [8, с. 50].

Із наведених положень нормативно-правових актів логічно зробити висновок про неоднозначний підхід законодавця до визначення правового статусу СБУ як суб'єкта протидії тіньовій економіці. З одного боку, аналіз змісту наведених нормативно-правових актів дозволяє віднести СБУ до системи таких суб'єктів, а з іншого, – у ключових нормативних актах, що визначають завдання, функції та повноваження СБУ, не розкривається, в чому саме полягає його компетенція, а згадується про зазначений напрям діяльності фрагментарно.

Такий підхід суперечить логіці системи управління, яка, як ґрунтовано на-
голосує Н.Р. Нижник, має бути простою, незважаючи на численні взаємозв'язки, потрібен динамічний зв'язок між завданнями, компетенцією та способом дії суб'єктів управління [12, с. 114].

Враховуючи зазначене вище, можна використати систематизацію суб'єктів протидії тіньовій економіці за критерієм обсягу і характеру компетенції у сфері протидії та виділити суб'єктів загальної компетенції, загальної превенції, спеціальної компетенції, останні поділяються на: органи державної виконавчої влади, спеціально створені для протидії та такі, що протидіють тіньовій економіці в межах виконання інших завдань. Службу безпеки України слід віднести до органів останньої підгрупи.

Стосовно перспектив покращення регулювання діяльності Служби безпеки України з протидії тіньовій економіці варто звернутися до ЗУ “Про контррозвідувальну діяльність” [13], в якому досить чітко визначено поняття контррозвідувальної діяльності, підстави, принципи, завдання, функції і повноваження органів, підрозділів та співробітників Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність.

Логічно, що діяльність суб'єктів протидії тіньовій економіці має визначатися відповідно до загальної Концепції або Стратегії такої протидії, прийняття яких є нагальним завданням на сьогодні. Їх ключові положення мають конкретизуватися в нормативно-правових актах, на кшталт наведеного ЗУ “Про контррозвідувальну діяльність”, що дозволить, з одного боку, забезпечити ефективну протидію тіньовій економіці суб'єктами спеціальної компетенції, що протидіють тіньовій економіці в межах виконання інших завдань, при чому буде досягнутий баланс між завданнями, компетенцією та їх зв'язком з конкретними способами дії суб'єктів, а з іншого, – уникнути дублювання повноважень між різними суб'єктами протидії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тенденції тіньової економіки в Україні 1 квартал 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.me.gov.ua
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”. – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
3. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

5. Інформаційно-аналітичний огляд : “Тіньова економіка” в Україні як умова розвитку корупції та загроза національній безпеці. Шляхи її подолання / Т.І. Блистів, В.Т. Колесник, В.І. Литвиненко та інші. – К. : “МП Леся”, 2014. – 68 с.
6. *Предбурський В.А.* Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : монографія / В.А. Предбурський. – К. : Кондор, 2005. – 614 с.
7. *Дедекаєв В.А.* Детермінанти тіньової економіки : монографія / В.А. Дедекаєв . – К. : “МП Леся”, 2006. – 168 с.
8. *Варналій З.С.* Теоретичні засади детінізації економіки України / З.С. Варналій // Вісник Вінницького політехнічного інституту. – 2014. – №1. – С. 46–53.
9. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 382.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/print>.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984р. – № 51. – С. 1122.
12. *Нижник Н.Р.* Актуальні питання розвитку державного управління в Україні // Збірник наукових праць “Адміністративне право України : стан і перспективи розвитку” : шоста Міжнародна науково-практична конференція. – К., Інститут Держави і права ім. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.
13. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 р. № 374-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 12. – Ст. 89.

Отримано 13.11.2015